

判例評釈

最一小判2016〔平成 28〕年 12 月 8 日

—厚木基地第4次訴訟上告審判決〔平成 27 年(行ヒ)第512 号・第 513 号)—

白鷗大学法政策研究所研究補助員

早稲田大学先端社会科学研究所招聘研究員

小 池 洋 平

I. 事実と争点

1 概要

海上自衛隊及びアメリカ合衆国海軍（以下では「米海軍」とする）が使用する厚木海軍飛行場（以下では「本件飛行場」とする）の周辺住民であるXらは、本件飛行場を離発着する自衛隊機及び米軍機が発する騒音による、身体的及び精神的被害を受けていると主張し、行政事件訴訟法（以下では「行訴法」とする）に基づき、国を相手として、本件飛行場における一定の様態（毎日午後8時から翌日午前8時までの自衛隊機の運航、訓練のための自衛隊機の運航、それまでの1年間の一切の航空機騒音がW E C P N L 値〔Weighted Equivalent Continuous Perceived Noise Level（加重等価継続感覚騒音レベル）〕以下では「W 値」とする〕75を超えることとなる場合の自衛隊機の運航の差止め）での自衛隊機及び米軍機の運航の差止めを主位的に、そして予備的に、これら運航による一定の騒音をXらの居住地に到達させないことを求めた。

第一審（横浜地判2014〔平26〕・5・21）は、

防衛大臣による自衛隊機の運航が行訴法3条及び同法37条の4のいう「一定の処分」には当たらないとして、本件訴訟を同上が定める法定抗告訴訟としての差止訴訟ではなく、無名抗告訴訟として位置づけた上で実体判断を行った。そして、周辺住民の受忍限度の観点から、やむを得ない場合を除き、毎日午後10時から翌日午前6時までの自衛隊機の運航の差し止めに認めた。

原審（東京高判2015〔平27〕・7・30）は、防衛大臣の自衛隊機運航処分の差止請求につき、行訴法3条7項及び同法37条の4が定める差止めの訴えとして適法であると位置づけた上で、午後10時から翌日午前6時までに自衛隊機の運航によってXらに与える被害が、その運航によって達成しようとする行政目的に対して過大であり、やむを得ない場合を除き、同時間帯における自衛隊機の運航は防衛大臣に与えられた運航統括権限の範囲を逸脱又は濫用するものとして、米海軍の岩国飛行場への移駐が完了する2016年12月31日までの間、差止めに認めた。

なお、第1審及び原審では、米軍機の運航差止めにつき、いわゆる第三者行為論が用いられ、Xらの請求は棄却されている。本判

決では、米軍機の運航差止めについては上告を受理しなかった。

2 争点

① 訴えの適法性（訴訟要件）

自衛隊機の運航の差止めを求める本件訴訟は、行訴法3条7項の定める「差止めの訴え」、及び同37条の4が定める当該訴訟類型の訴訟要件を満たすか。

② 防衛大臣の権限行使の違法性

（本案勝訴要件）

上記差止訴訟の要件を満たすとして、行訴法37条の4第5項が定める裁量権の逸脱、すなわち、自衛隊機の出動命令に係る防衛大臣の権限行使の違法性をどのような基準で判断すべきか。

II. 判旨

Xらは「本件飛行場に離着陸する航空機の発する騒音により、睡眠妨害、聴取妨害及び精神的作業の妨害や、不快感、健康被害への不安等を始めとする精神的苦痛を反復継続的に受けており、その程度は軽視し難いものというべき」であり、「このような被害の発生に自衛隊機の運航が一定程度寄与していることは否定し難い。また、上記騒音は、本件飛行場において内外の情勢等に応じて配備され運航される航空機の離着陸が行われる度に発生するものであり、上記被害もそれに応じてその都度発生し、これを反復継続的に受けることにより蓄積していくおそれのあるものである」。このような損害は「事後的にその違法性を争う取消訴訟等による救済になじまず、Xらの求める自衛隊機の運航差止請求については、行訴法37条の4第1項の『『重大な損害を生ずるおそれ』があると認められる』。

自衛隊法などにおいて「防衛大臣は、我が国の防衛や公共の秩序の維持等の自衛隊に課せられた任務を確実かつ効果的に遂行するた

め、自衛隊機の運航に係る権限を行使するものと認められるところ、その権限の行使に当たっては、我が国の平和と安全、国民の生命、身体、財産等の保護に関わる内外の情勢、自衛隊機の運航の目的及び必要性の程度、同運航により周辺住民にもたらされる騒音による被害の性質及び程度等の諸般の事情を総合考慮してなされるべき高度の政策的、専門技術的な判断を要することが明らかであるから、上記の権限の行使は、防衛大臣の広範な裁量に委ねられているものというべき」である。

そして、「自衛隊機の運航に係る防衛大臣の権限の行使が、行政事件訴訟法37条の4第5項の差止めの要件である、行政庁がその処分をすることがその裁量権の範囲を超え又はその濫用となると認められるときに当たるか否かについては、同権限の行使が、上記のような防衛大臣の裁量権の行使としてされることを前提として、それが社会通念に照らし著しく妥当性を欠くものと認められるか否かという観点から審査を行うのが相当であり、その検討に当たっては、当該飛行場において継続してきた自衛隊機の運航やそれによる騒音被害等に係る事実関係を踏まえた上で、当該飛行場における自衛隊機の運航の目的等に照らした公共性や公益性の有無及び程度、上記の自衛隊機の運航による騒音により周辺住民に生ずる被害の性質及び程度、当該被害を軽減するための措置の有無や内容等を総合考慮すべきもの」である。

「自衛隊機の運航には高度の公共性、公益性があるものと認められ、他方で、本件飛行場における航空機騒音により第1審原告らに生ずる被害は軽視することができないものの、周辺住民に生ずる被害を軽減するため、自衛隊機の運航に係る自主規制や周辺対策事業の実施など相応の対策措置が講じられているのであって、これらの事情を総合考慮すれば、本件飛行場において、将来にわたり上記の自衛隊機の運航が行われることが、社会通念に

照らし著しく妥当性を欠くものと認めることは困難であるといわざるを得ない」ため。「自衛隊機の運航に係る防衛大臣の権限の行使が、行政事件訴訟法37条の4第5項の行政庁がその処分をすることがその裁量権の範囲を超え又はその濫用となると認められるときに当たるといことはできないと解するのが相当である」。

Ⅲ．評釈

1 本判決の意義

(1) 航空機による騒音被害への行政訴訟という救済ルート

これまで本件飛行場の騒音被害につき、40年以上にわたって周辺住民による訴訟が繰り返し提起されてきた。

もともと、騒音防止のために航空機の離発着を差し止める場合、いかなる訴訟類型を選択すべきかについて不明瞭であった。2004年(平成16年)の行政事件訴訟法改正前の段階において、大阪空港訴訟最高裁判決(最大判1981〔昭56〕・12・16)は「行政訴訟の方法により何らかの請求をすることができるかどうかはともかくとして」、「いわゆる通常の民事上の請求として前記のような私法上の給付請求権を有するとの主張の成立すべきいわれはないというほかはない」と述べ、民事訴訟による差止請求を不適法であると判断していた。厚木基地第1次訴訟最高裁判決(以下では「第1次最判」とする)は、周辺住民が自衛隊機運航の差止めを民事訴訟として求めたことについて、その差止請求には「必然的に防衛庁長官にゆだねられた……自衛隊機の運航に関する権限の行使の取消変更ないしその発動を求める請求を包含することになるもの」であり、「行政訴訟としてどのよ

うな要件の下にどのような請求をすることができかねはともかくとして、右差止請求は不適法というべきである」とし、民事訴訟としての差止請求が不適法であると判断している¹。

この点につき、2007年に提訴された本件訴訟において原告は、2004年行訴法改正によって法定化された差止めの訴え(行訴訟3条7項、37条の4)を、民事訴訟による差止請求と並行する形で利用した²。

本件訴訟の第1審判決は、Xらが求めているのは「原告らの居住地において75Wを超える騒音を発生させてはならない」とする抽象的不作為命令であると捉え、行訴法3条7項の「一定の処分」が「なされようとしていること」——すなわち処分の特定性と処分がなされる蓋然性——という要件を満たすものではなく、さらに、自衛隊機運航処分が事実行為という特殊な行政処分であることから、行訴法上の差止めの訴えによる救済方法は不適法であると判断し、無名抗告訴訟という訴訟類型を選択した。

これに対して本件訴訟の控訴審判決は、第1審判決とは異なり、Xらの請求が行訴法上の差止めの訴えの要件を満たすと捉えた。「一定の処分」要件については、自衛隊機運航処分が事実行為としての行政処分であるとしても、Xらに騒音をもたらしめているのが厚木基地における自衛隊機の日常的な離発着であることから、差止請求の対象たる自衛隊機運航処分は明確であるとして、当該要件を満たしていると判断し、行訴法上の差止めの訴えとして本件訴訟を構成した。

本判決では、第1審及び控訴審判決において議論された上記の「一定の処分」要件について具体的な検討がなされていないが、後述するように「重大な損害を生ずるおそれ」の

1 航空機の運航による騒音被害に対していかなる司法的救済方法があり得るのかについて、岡田 2013:22-43；本多 2014:54-56.

2 福田2017:22.

要件を検討した上で本件訴訟を行訴法上の差止訴訟として構成しているため、高裁判決の判断を踏襲しているものと思われる³。

(2) 差止訴訟の要件としての「重大な損害を生ずるおそれ」

行訴法37条の4が定める差止めの訴訟の要件としての「重大な損害を生ずるおそれ」につき、最高裁が初めて判断したのが東京都教職員国旗国歌訴訟最高裁判決（最判2012〔平24〕・2・9）であった。この最高裁判決では、「処分がされた後に取消訴訟等を提起して執行停止の決定を受けることなどにより容易に救済を受けることができるものではなく、処分がされる前に差止めを命ずる方法によるのであれば救済を受けることが困難なものであること」と、「重大な損害を生ずるおそれ」の要件が解された。

本判決はこの最高裁判決を踏襲し、判旨のように、Xらに対する被害が事前の差止めでなければ救済が困難であるとして、行訴法上の差止めの訴えの要件を満たすとした。

上記のように、本判決は、自衛隊機の離発着に伴う騒音被害の救済につき、行訴法3条7項の定める差止訴訟が利用可能であることを最高裁として初めて示したものであり、今後の同様の事件について行政訴訟としての差止訴訟が「受け皿」となることが明らかとされた⁴。少なくとも、自衛隊機の離発着に伴う周辺住民への騒音被害につき、これまでいかなる訴訟類型があり得るのかという問題に一定の回答を示した点で、本判決には意義があると思われる。ただし、原審や本判決のように行訴法上の差止訴訟ではなく、第1審のように無名抗告訴訟と構成した方が「より柔軟な紛争解決が可能」となる、とする理解も示されている⁵。

(3) 違法性の判断

本判決は、2012年の国旗国歌訴訟最高裁判決を踏襲し、「行政事件訴訟法37条の4第5項は、裁量処分に関しては、行政庁がその処分をすることがその裁量権の範囲を超え又はその濫用となると認められるときに差止めを命ずる旨を定めるところ、これは、個々の事案ごとの具体的な事実関係の下で、当該処分をすることが当該行政庁の裁量権の範囲を超え又はその濫用となると認められることを差止めの要件とするものと解される」と、違法性に関する判断基準を示している。

その上で、高度の政策的、専門技術的な判断が必要となる自衛隊機運航に関する防衛大臣の権限には広範な裁量が認められることを前提として、その権限行使につき、「社会通念に照らし著しく妥当性を欠くものと認められるか否かという観点から審査を行うのが相当」であるとする。そして、その際には厚木基地における自衛隊機の運航による騒音被害等の事実関係を踏まえた上で、①厚木基地における自衛隊機運航の目的等との関係で認められる公共性・公益性の有無と程度、②自衛隊機の運航により生じる被害の性質と程度、③騒音被害を軽減する措置の有無と内容等という3点を総合考慮すべきであると判示した。

①の公共性・公益性について、本判決は、訓練目的や夜間運航も含めて自衛隊機の運航は「直ちに公共性、公益性が低いということとはできない」として、自衛隊機運航に関する高い公共性・公益性を認める。そして②のXらの被害の性質と程度については、その深刻さを一定程度認めて「軽視することはできない」としつつも、少なくとも自衛隊機の運航による騒音被害については、防衛大臣の権限の下で自主規制（毎日午後10時から午前6時までの時間帯においては、原則として、訓

3 人見 2017:117.

4 北見 2017:52.

5 西田 2018:107.

練飛行も地上試運転も行わない) がされており、これにより同時時間帯での自衛隊機の離発着が月平均4.4回から6.9回となっていることが事実として考慮要素とされている。最後の③の軽減措置については、国がこれまでに総額1兆440億円以上の費用を投じて、住宅防音工事の助成、移転補償などを行ってきたことを考慮している。

その上で、本判決は、これら①から③を総合考慮し、「本件飛行場において、将来にわたり上記の自衛隊機の運航が行われることが、社会通念に照らし著しく妥当性を欠くものと認めることは困難である」として、原審の差止請求の許容部分を破棄した。

まず、本判決が防衛大臣の政策的、専門技術的観点から広範な裁量を前提とする点につき、小田急高架化都市計画事業認可事件最高裁判決（最判1996〔平18〕・11・2）と軌を一にするという指摘がなされている⁶。もったも同じ評者は、同最高裁判決では広範な裁量が前提とされつつも、そこで採用された審査基準に対しては「審査密度を高める判断過程審査として評価されてきたところ」であったが、本判決においては「『総合考慮』の指針ないし基準」が示されておらず、「極めて融通無碍なもの」と評価されている⁷。

また、本判決における総合考慮の中身についても、①の公共性・公益性に関して、国防を根拠とする公益性判断が「客観的な基準や限度を設定しにくく、無制限に拡大しかねない危険性⁸」、②の被害の程度については認定が低すぎるのではないか⁹、③の軽減措置については、莫大な費用が投じられてもなお被

害が軽減されていないことの論理矛盾¹⁰や、軽減措置の「効果」について言及されていないことへの疑問¹¹などが指摘されている。

2 本判決の法的問題

本節1(1)と(2)で見てきたように、自衛隊機の運航差止めを求める訴訟が行訴法上の差止訴訟の要件を満たすとした点では、本判決に意義を認めることはできる。しかし、本節1(3)で紹介した実体判断については、具体的な判断基準が不明確な緩やかな社会通念審査を用いた点などで支持できるものではない。

(1) 防衛大臣の権限行使の違法性判断問題

本判決における防衛大臣の権限行使の違法性判断については、「総合考慮」としながらも実質的には「ブラック・ボックス化」しているとの指摘がある¹²。この点につき、Xらの被害と自衛隊機の運行目的を比較し、前者が過大であると評価した原審の判断に「分がある」とする評価は注目に値する¹³。

原審は、本判決と同様、防衛大臣の広範な裁量を認めている。しかし、違法性の判断基準について、原審は、自衛隊機運航処分の「基礎とされた重要な事実」に誤認があること等により重要な事実の基礎を欠くこととなる場合、又は、事実に対する評価が明らかに合理性を欠くこと、判断の過程において考慮すべき事情を考慮しないこと等によりその内容が社会通念に照らし著しく妥当性を欠くものと認められる場合に限り、裁量権の範囲を超え又はこれを濫用したものとして違法となり、その差止めが認められることになる」として、前

6 福田 2017:11

7 同上。

8 同上 12.

9 同上。

10 岡田 2017:39.

11 大久保 2017:69. なお、前述の大阪空港訴訟最高裁判決では、国家賠償法2条1項に基づく損害賠償請求につき、騒音軽減措置の効果を考慮要素としている。

12 福田 2017:11.

13 人見 2017:117.

述の小田急高架化都市計画事業認可事件最高裁判決と同じ基準を採用している。

その上で、原審は、違法性判断につき、「自衛隊機の運航により達成しようとする行政目的との関係で」Xらの「被害が不相応に大きい場合には、必要性のない受忍を強いるものであって、いかに裁量権の行使とはいえ、その権限を付与された法令の趣旨、すなわち、自衛隊機の運航を規制するに当たって災害防止等の措置を講ずべきものとした自衛隊法107条5項の趣旨に反することになるから、裁量権の範囲を逸脱又は濫用するものとして違法となる場合もある」と述べ、次のように判断する。防衛出動や治安出動などの「緊急性が求められ、かつ、極めて政治的、専門的、技術的な判断が求められる」自衛隊機の運航や、情報収集活動や訓練に伴う「一概にその重要性を否定することはできない」自衛隊機の運航があることを認める。しかし、あらゆる自衛隊機の運航について緊急性が認められるわけではなく、「切迫した状況にない場合」は運航の時間帯を制限したとしても、その行政目的を達成可能であると判示した。その上で、特に夜間の運航はXらの睡眠に与える影響は大きく、そこでの被害は「行政目的と対比して過大である」として、防衛大臣の権限行使の違法性を認めた。

このような原審の判断基準には「被害が不相応に大きい場合」の不明確さも指摘される¹⁴が、「比例原則を考慮要素として取り込んで審査密度を高め、裁量統制を行う方法を採用したものと理解することができる¹⁵」とされる。

(2) なぜ差止めが認められなかったのか

第1審及び原審において、訴訟類型や理由

付け等の点で違いはあるものの、自衛隊機の運行差止請求が認められたのに対して、なぜ本判決でそれが覆されたのか。

まず考えられるのは、本判決が防衛大臣の裁量の広範さを重視したことである¹⁶。たしかに、小池裕裁判官補足意見では、自衛隊機の運行について予め範囲を客観的に限定することの困難さから、防衛大臣の裁量の広範さが正当化されている。もっとも、第1審及び原審も防衛大臣には自衛隊機運航に係る広範な裁量が認められることを前提とした上で、差止請求を許容していた。このことを踏まえると、厚木基地における自衛隊機による騒音、軽減措置、自衛隊機の運行の公共性・公益性に関する「考慮方法と評価の違い」も指摘できる¹⁷。

本判決が防衛大臣の広範な裁量を重視しつつ、具体的な判断を示すことなくXらの差止請求を棄却したことは、基地周辺住民の救済が恩恵的なものとして理解されるに留まることを示唆している。これは本判決が、社会通念審査を行う際に、これまで国が行ってきた多額の軽減措置をその効果に言及することなく考慮要素として扱っている点に典型的に現れている。「自衛隊機の運航に係る防衛大臣の権限行使によって国民全体に関わる利益を守ること」と「本件飛行場の周辺地域における自衛隊機の運航に伴う騒音による被害の発生という不利益を回避する」（小池裁判官補足意見）という2つの要請のなかで、行訴法改正によって差止訴訟が法定化された目的を踏まえると、本判決については疑問がある。

なお、2017年8月に厚木基地周辺住民たちによって厚木基地第5次訴訟が横浜地裁に提訴されている。厚木基地において、自衛隊機よりも、米軍機の離発着に伴う騒音の方が周

14 大久保 2017:67.

15 福田 2017:11.

16 村上 2018:45.

17 大久保 2017:69.

辺住民にとっては深刻な問題であり、第三者行為論に関する理論の進展が待たれる。

謝辞

本稿は2018年8月に白鷗大学で開催された北関東憲法研究会での報告に基づいている。参加された諸先生方から貴重なコメントを頂戴できたことに感謝申し上げる。

参考文献

- 麻生多聞 [2014]「基地騒音訴訟初の自衛隊機飛行差止め命令〔横浜地裁平成26.5.21判決〕」、『法学セミナー』、59巻9号(日本評論社)、114頁。
- 精松晴子 [2017]「最高裁 時の判例 民事 1.自衛隊が設置し、海上自衛隊及びアメリカ合衆国海軍が使用する飛行場の周辺住民が、当該飛行場における航空機の運航による騒音被害を理由として自衛隊の使用する航空機の運航の差止めを求める訴えについて、行政事件訴訟法37条の4第1項所定の「重大な損害を生ずるおそれ」があると認められた事例 2.自衛隊が設置し、海上自衛隊及びアメリカ合衆国海軍が使用する飛行場における自衛隊の使用する航空機の運航に係る防衛大臣の権限の行使が、行政事件訴訟法37条の4第5項所定の行政庁がその処分をすることがその裁量権の範囲を超え又はその濫用となると認められるときに当たるとはいえないとされた事例〔最高裁第一小法廷平成28.12.8判決〕」、『ジュリスト』、第1506号(有斐閣、2017年)、81-86頁。
- 大久保規子 [2017]「第4次厚木基地騒音訴訟最高裁判決の検討」、『環境と公害』、46巻4号(岩波書店、2017年)、65-70頁。
- 岡田正則 [2013]「基地騒音の差止請求と改正行政事件訴訟法」、『早稲田大学法学会』、『早稲田法學』、88巻3号(2013年)、1-65頁。
- [2017]「厚木基地訴訟・辺野古訴訟最高裁判決からみた司法制度の現状〔最高裁2016.12.8判決、最高裁2016.12.20判決〕」、『日本民主法律家協会』、『法と民主主義』、516号(2017年)、38-42頁。
- 北見宏介 [2017]「自衛隊機運航の差止訴訟」、新・判例解説編集委員会編、『新・判例解説 Watch』、第21号(日本評論社、2017年)、51-54頁。
- 西田幸介 [2018]「法定抗告訴訟と無名抗告訴訟の選択基準：厚木基地第四次訴訟の最高裁判決を機縁として〔平成28.12.8〕」、『法政大学法學志林協會』、『法學志林』、115巻4号(2018年)、79-132頁。
- 人見剛 [2015]「自衛隊機運航処分差止請求を一部認容した事例：第4次厚木基地訴訟高裁判決〔東京高裁平成27.7.30判決〕」、『法学セミナー』、60巻11号(日本評論社)、125頁。
- [2017]「自衛隊機運航処分差止請求を否定した事例：第4次厚木基地訴訟最高裁判決〔第一小法廷平成28.12.8〕」、『法学セミナー』、62巻3号(日本評論社)、117頁。
- 福田護 [2014]「第4次厚木基地航空機騒音訴訟：静かな空への半世紀の闘いに初の飛行差止め判決」、『法学セミナー』、59巻12号(日本評論社)、20-23頁。
- [2017]「岐路に立つ裁判官(2)厚木基地航空機飛行差止訴訟の現場から：最高裁第一小法廷平成二八年一二月八日判決の検討」、『判例時報』、2330号(判例時報社)、3-14頁。
- 福田護＝北村理美 [2017]「第4次厚木基地航空機騒音訴訟：飛行差止めに最高裁の厚い壁：最高裁判所第一小法廷2016・12・8判決」、『法学セミナー』、62巻3号(日本評論社)、58-62頁。
- 本多滝夫 [2014]「時の問題 第4次厚木基地騒音訴訟・第1審判決について」、『法学教室』、411号(有斐閣)、50-56頁。
- 村上裕章 [2018]「厚木基地第4次訴訟(行政訴訟) 上告審判決」、『平成29年度重要判例解説』(有斐閣)、44-45頁。